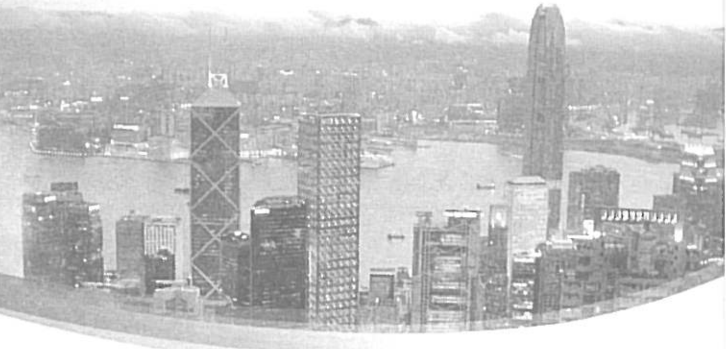
香港申訴專員公署
OFFICE OF THE OMBUDSMAN, HONG KONG
OMBUDS NEWS 申報



香港申訴專員公署
二零零九／一零報告年度第一期
〔二零零九年六月二日〕

有關政府當局如何執行消防安全規管措施的主動調查

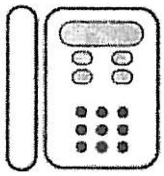
本署根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii) 條，就政府當局如何執行消防安全規管措施展開主動調查。這次主動調查的背景、目的和範圍載於**附件 A**。

有關公開考試試卷的編製的主動調查

調查報告摘要載於**附件 B**。

不披露個案所涉人士身份的調查報告

有關投訴漁農自然護理署及效率促進組的一份不披露個案所涉人士身份的調查報告撮要載於**附件 C**。



查詢

如有查詢，請與高級行政主任（外務）陳錫霞女士聯絡（電話：2629 0565；電郵：kathleenchan@omb.gov.hk）。

香港申訴專員公署
二零零九年六月二日

Address : 30/F, China Merchants Tower, Shun Tak Centre, 168-200 Connaught Road Central, Hong Kong
地址：香港干諾道中168-200號信德中心招商局大厦30樓
Website 網址：http://www.ombudsman.gov.hk
Enquiry & Complaint Hotline 查詢及投訴熱線：2629 0555
Fax No. 傳真號碼：2882 8149

附件 A

申訴專員主動調查
當局如何執行消防安全規管措施

去年八月嘉禾大廈的一場火警，引起了市民大眾對商業大廈消防安全的廣泛關注，亦令人質疑消防處的規管及執法行動是否有效。

申訴專員黎年先生今天（六月二日）宣布展開主動調查，審研消防處執行商業處所消防安全措施的程序和方法。這次主動調查亦會研究食物環境衞生署（「食環署」）的發牌機制如何確保食肆的消防安全合乎標準。

按消防處目前實行的核證制度，樓宇內的消防裝置及設備必須由註冊承辦商定期檢查。承辦商會把檢查結果記錄在一份證明書上，然後把證明書副本送交消防處。此外，消防處會巡查商業處所，以監察有否阻塞逃生通道的情況或其他火警危險。

黎先生表示：「我們希望查明若承辦商在證明書上註明消防裝置或設備嚴重不合規格，消防處會否採取適當行動跟進。市民大眾必須得到保證，消防處的巡查計劃及執法行動適切有效。」

食物業牌照涵蓋食肆、酒吧、夜總會及卡拉 OK 場所等多種業務。根據現時的程序，有關處所必須符合消防處訂立的消防安全規定，食環署才會發出食物業牌照。然而，本署在查訊一宗投訴時，發現該署在續牌時卻沒有同樣的要求。

黎先生指出：「此與當局處理戲院、酒店及會所等其他種類牌照續期的方式並不一致，實在令人訝異，亦顯然欠妥善。市民普遍相信領有牌照的處所均符合消防安全規定，而他們有此期望亦合情合理。我們認為，這種誤以為安全而實欠保障的情況非常危險。」

這次主動調查的審研範圍包括：

(a) 當局執行商業處所消防安全規管措施的程序和方法；

(b) 當局在審批食物業牌照時，如何規管消防安全方面的安排；

(c) 當局監察有關處所符合規定的機制；以及

(d) 應改善的地方。

申訴專員歡迎市民就這項調查提出意見。請於**二零零九年七月一日**前把意見送達本署：

地址： 香港干諾道中 168-200 號
信德中心招商局大廈 30 樓
傳真： 2882 8149
電郵： complaints@omb.gov.hk

傳媒如有查詢，請聯絡：
高級行政主任(外務)陳錫霞女士(電話：2629 0565)

申訴專員公署
二零零九年六月二日

主動調查報告摘要
公開考試試卷的編製

引言

香港考試及評核局(「考評局」)每年舉辦多項公開考試,包括香港中學會考(「會考」)及香港高級程度會考(「高考」)。

2. 二零零八年,本署接到多宗有關會考及高考若干試卷出錯的投訴。有鑑於此,申訴專員展開這項主動調查,審研考評局編製試卷的機制。

考評局的架構

3. 考評局由考評局委員會負責管理,秘書處則負責日常運作事務。全職的評核發展經理專責確保各科試卷沒有錯漏或含糊之處;而兼職人員主要是富經驗的教師,負責下列職務:

試卷主席	主管試卷的編製,着重試卷的取向、範圍及水平。
審題員	協助試卷主席覆核並審訂試卷,特別是其取向、涵蓋範圍及水平。
擬題員	草擬試卷初稿。
評核員	試做整份試卷,確保試題切實可行,沒有錯誤。
校對員	校對試卷。
助理試卷主席	在評分過程中協助並支援試卷主席。
閱卷員	評閱考生的答卷,給予評分。

程序及做法

試卷的編製

4.　試卷的編製分為兩個階段：

(a)　**第一階段**（擬訂及審核試題）
確保試題符合課程綱要的目標，特別注意其重點、範圍及難度。

(b)　**第二階段**（覆核及校對）
確保試題及題目指示恰當，特別着重意思清晰和準確，並且修飾語文，試做試題，以及作九次校對。

5.　為防止各項職務有角色衝突，考評局訂有下列指引：

- 擬題員不得擔任審題員。
- 評核員不得出任審題委員會委員。
- 校對員最好不是審題委員會的成員。

評卷參考的編製

6.　評卷參考的編製分為三個步驟：

(a)　**評卷參考草擬本**與試卷初稿一併擬訂。

(b)　考試之後，試卷主席會評閱一些**樣本答卷**，隨而決定評分原則及標準，並在有需要時修訂評卷參考草擬本。

(c)　**修訂的評卷參考**會在閱卷員會議上分發給所有閱卷員，並可能根據討論結果作**進一步修訂**。

考試的檢討工作

7. 每年會考及高考後，各科目委員會會檢討有關試卷、評分過程及考生的表現。考評局會為每份試卷出版考試報告及試題專輯（「試題專輯」），內容包括試卷、評卷參考及試卷主席對考生一般表現的評語。

投訴處理

8. 考評局的投訴處理指引第 A2 條訂明，**所有**考試相關的投訴均須由常設委員會（「常委會」）處理。常委會為內部議會，由秘書長或副秘書長主持。然而，指引第 B6 條卻提及「不屬常委會」的個案之處理方式，顯示有些投訴並非由常委會處理。這顯然與第 A2 條的規定有矛盾。

9. 這類「不屬常委會」的個案是根據所謂「工作共識」處理，亦即是說，職員之間有非正式的協定。

個案研究

10. 本署曾審研三份有顯著錯誤的二零零八年會考及高考試卷，以便了解試卷編製的程序。有關個案的詳情載於調查報告**第 4 章**。

本署觀察所得

11. 在主席帶領下，考評局已付出不少努力，在局內建立積極回應市民的文化，提高了透明度，並不斷改善服務質素。該局在這方面的努力值得嘉許。但是，上述幾宗個案反映該局某些工序仍有嚴重缺失，尚待改善。

12. **未有釐清重要職責**：個案所述的試卷失誤，全都是由於評核發展經理在修訂試題時出錯；即使試卷其後經過覆核及校對，仍無人發現錯誤。考評局向本署提供的各種守則、指引或記錄表格，均無列明評核發展經理的主要職責是確保付印的試卷不會有錯漏或含糊之處。

從本署與考試事務人員的會面討論，我們發現並非所有人員都清楚知道評核發展經理的職責。

13. **主要負責人員有角色衝突**：考評局已訂有指引，避免參與編製試卷的人員出現角色衝突。然而，在上述一宗個案中，該局容許負責審題及校對的評核發展經理，同時擔任試卷的擬題工作。這種安排即使不抵觸考評局指引的條文，亦肯定有違指引的精神或原意。

14. **校對程序未能奏效**：考評局制訂了仔細的覆核及校對程序和指引。然而，前述的幾宗個案卻顯示，即使精密的機制亦往往未能找出明顯錯誤。

15. 我們質疑何以每張試卷都需要那麼多次的校對。如此反覆校對的程序，或會使各校對員掉以輕心，甚至對下一輪的校對員心存倚賴。

16. 此外，考評局的指引及清單對各項細節描述甚詳（例如試卷是否已加上正確頁碼，以及版面設計是否符合 A4/A5 紙張的大小等），但卻甚少提及原則問題（例如題目指示是否清晰，或試題的水平是否恰當等）。

17. 為求更有效和適當地調配人手，校對次數應可減則減。此外，不同校對人員應集中注意力核對試卷的不同範疇：例如試卷主席集中於專業問題（如試卷取向、範圍及水平）；而評核發展經理則審核試卷的用詞和是否準確無誤，找出錯誤或意思含糊之處。

18. **沒有妥善保存重要記錄**：所有修訂均由評核發展經理在電腦軟複本上進行，但沒有保留正式記錄。妥善保存記錄對於追查及覆核編製試卷過程十分重要。

19. **對錯誤得過且過**：前述個案中，有兩宗個案的錯誤是由於參與試卷編製過程的人員粗心大意。本署人員與他們會面時察覺到，有些人認為不小心出錯是人之常情。可是，公開考試極為重要，對考生的前途和考評局的公信力影響深遠。這種得過且過、不思改進的態度實極不可取。

20.　　粗疏錯漏亦可能是編製人員對「安全網」的倚賴所造成；皆因評卷參考可以一再修訂，以遷就試題的錯誤或欠妥之處。事實上，為評卷參考保留一定彈性的原意，是讓評卷員可以接納不尋常但同樣合理的答案，而非為掩飾錯誤。

21.　　**不願承認錯誤及未能糾正**：在前述的一宗個案，考評局在編印試題專輯時沒有糾正題目內含糊之處，繼續誤導教師和學生，本署對這種做法感到失望。

22.　　考評局部分職員對試卷出錯滿不在乎，且不願意在出版試題專輯時更正錯誤，顯示他們的心態仍有問題。我們認為，加強外界監察會有助改善這種情況。

23.　　**處理投訴的指引不足**：本署發現，考評局就如何處理「不屬常委會」的投訴個案的指引模糊不清，故職員非常倚賴不成文的「工作共識」。

24.　　此外，指引雖詳列程序，但沒清楚訂明原則。

25.　　**補救措施不足**：考評局迅速檢討了二零零八年的考試，並制訂補救措施。然而，該等措施主要都是「頭痛醫頭、腳痛醫腳」，只從程序着手，治標不治本。這可能正是為何考評局雖有詳細的覆核及校對程序，但錯誤仍不時出現的原因。我們認為，委員會應從更宏觀的角度深入分析，找出問題的根源。

建議

26.　　鑑於以上所述，申訴專員向考評局提出下列建議：

角色與責任

(a)　令全體人員明白，考評局作為公開考試舉辦機構的角色十分重要，對本港社會有長期和深遠的影響；

(b) 透過職員培訓並在工作守冊、指引及擬定試題的記錄中，清楚訂明評核發展經理的角色和責任；

(c) 再次審視有關角色衝突的指引，以便嚴格把關及確保質素；在應用指引時，應着重指引的精神和原意，而非只按程序辦事；

覆核及校對

(d) 檢討覆核及校對的次數，以及令有關人員重視這項工作和對本身的角色感到自豪；

(e) 可行的話，應制訂阻嚇措施，甚或就錯誤或疏忽訂立罰則；

(f) 檢討覆核和校對的指引及清單，刪除枝節，列明重要原則；

(g) 於校對清單中註明，在檢視整份試卷同時，每位校對員須集中注視不同的重點；

保存記錄

(h) 確保重要記錄（包括評核發展經理所作的改動）均予保留；

修訂評卷參考

(i) 倘若因試題錯誤而須大幅度修訂評卷參考，則要小心核對事實，查找出錯的根源、所涉的人員及可改善之處，並須向考評局委員會報告事件；

試題專輯

(j) 先更正有錯誤的試題，然後才編製試題專輯。

外界意見

(k) 嘗試徵求更多外界的意見，例如可以組織持份者聯絡小組；

處理投訴

(l) 檢討有關處理投訴的指引時，着眼於決策過程的原則及重點問題；以及

進一步檢討

(m) 委員會以更宏觀角度深入檢討考評局的體制、程序和職員的心態。

申訴專員公署
二零零九年六月

個案撮要

有關漁農自然護理署及效率促進組誤把報失狗隻人道毀滅的投訴

投訴

投訴人指漁農自然護理署(「漁護署」)粗心大意，沒有察覺到她的報失狗隻在報失當日已被尋獲及送往轄下一所動物管理中心，等待處理，更訛稱狗隻染上嚴重皮膚病，企圖掩飾把牠人道毀滅的錯誤。此外，投訴人亦不滿效率促進組轄下 1823 電話中心(「電話中心」)職員沒有妥善處理她的電話查詢，更誤導她以為經轉駁後接聽的是漁護署職員，令她沒有進一步追查狗隻下落。

事件經過

2. 二零零七年十一月某日下午，投訴人致電電話中心，報失其於當天上午在街上遺失的啡白色西施狗，並指出狗隻沒有植入晶片或領牌，但頸上繫有蝨帶及藍色尼龍狗帶。半小時內，一名漁護署職員致電她，指未有尋獲她的狗隻，有消息便會聯絡她。

3. 兩天後，投訴人再致電電話中心，接聽的職員表示會即時把電話轉駁至漁護署有關職員處理。隨後接聽的職員表示，尋獲狗隻後會通知她，所以她無須每天致電查詢。然而，經本署查證，得悉後來接聽的實非漁護署職員，而是該中心一名負責漁護署熱線的職員，而該熱線職員並沒有把她的查詢轉介漁護署直接處理。

4. 報失八天後，動物管理中心的一名職員(「職員 A」)致電投訴人，通知她狗隻已於遺失當日下午尋獲，請她前往辦理領回手續。然而，30 分鐘後再有另一名職員(「職員 B」)通知她，表示由於狗隻染上嚴重皮膚病，未及通知她便已安排人道毀滅。投訴人質疑：狗隻於報失當日已被尋回，不可能在短時間內染上嚴重皮膚病。況且，她在接到通知後隨即到該中心檢視狗隻遺體，並沒有發現任何皮膚病症狀或明顯傷口。

5. 投訴人不滿該署始終沒有向她詳細交代整件事情。

效率促進組的評論

6. 電話中心接獲投訴人報失狗隻後，已即時轉介個案予漁護署相關的動物管理中心跟進。同日，動物管理中心以電郵回覆電話中心，表示已直接回覆投訴人，電話中心遂以為個案已完結。

7. 兩天後，投訴人再致電電話中心查詢狗隻下落。職員確實曾表示會把來電轉駁至「漁護署熱線同事」，因而令她誤會其後接聽的是漁護署職員，但實際上為一名在電話中心負責處理漁護署查詢的職員。該組對有關誤會表示歉意，但認為事涉職員已根據資料庫及電話系統內的資料，充分地解答投訴人的查詢。

漁護署的評論

8. 在投訴人報失狗隻的同日下午，該署在報失地點附近捕獲一頭灰啡白色的「雜番狗」。送返動物管理中心後，職員按照程序，登記該狗隻的特徵及安排入住狗房，不過當時未有認出牠便是投訴人的報失狗隻。

9. 一般而言，被安排人道毀滅的狗隻，均是沒有被報失或植入晶片，並已在動物管理中心被扣留超過四天，而期間沒有狗主前來認領。

10. 八天後，投訴人的狗隻已符合上述銷毀條件，因此被當值主任（即職員 A）列入人道毀滅清單。不過，職員 A 在核對報失資料時，發現該狗隻可能是投訴人的報失狗隻，於是馬上前往狗房查看，並證實該狗隻是投訴人的報失狗隻。她隨即從草擬中的清單刪去該狗隻的記錄，代表要保留，並通知投訴人認領。然而，其上司（職員 B）自行影印了她較早前放在桌上但**未完成**的清單，然後憑影印本到狗房進行核實工作。

11. 根據職員 A 的供詞，她當日共刪去兩項記錄，當中包括投訴人的報失狗隻。完成後，她把清單交給職員 B，並指著刪除線，向後者說：「有兩隻。」然後，她致電通知投訴人辦理領回手續。

12. 然而，職員 B 與職員 A 的供詞有明顯分別。

13. 職員 B 聲稱，職員 A 把清單交給他時，並沒有所謂的刪除線，懷疑有人在事後才加上去。

14. 漁護署認為，事件屬個別職員的溝通問題。只要職員 A 當日把清單交給職員 B 時，清楚表明要求保留狗隻，繼而請職員 B 確認明白她的意思，便可避免是次誤會。

15. 就投訴人指他訛稱狗隻染上嚴重皮膚病，職員 B 稱，他並沒有主動向投訴人透露，是投訴人在電話中稱狗隻曾患皮膚病，他只是「認同」她的說法，然後解釋動物管理中心已按既定程序，把狗隻人道毀滅。

16. 內部指引規定，動物管理中心的相關職員(個案中的職員 B)，須在狗隻被銷毀前 24 小時擬備一份清單，供負責銷毀工作的獸醫覆核。此外，在進行人道毀滅前，該名職員應與獸醫一起進行最後檢查，以防誤把已報失狗隻銷毀。

17. 該署證實，當日執行人道毀滅工作的獸醫，是從該署其他組別暫借過來。雖然該名獸醫在開始銷毀工作前，並沒有與職員 B 為動物作最後檢查，不過，他曾核實資料，確定投訴人的狗隻已符合列於上文第 9 段的銷毀條件，亦沒有察覺有異常情況。

18. 至於為何除職員 A 外，沒有其他職員能認出狗隻，該署解釋，判別狗隻須細心觀察和經驗。因此，只有職員 A 能認出報失狗隻實不足為奇。況且，該狗隻的狗帶一直被頸毛遮蓋，增加了辨認的難度。

本署觀察所得及意見

效率促進組

19. 根據該組與漁護署之間的服務協議，一般而言，除非來電者的查詢事項比較特殊或複雜，而該組的資料庫亦沒有答案，否則電話中心的職員會先行代漁護署處理市民的查詢。

20. 本署認為，該組在回答查詢時，必須確保資料庫的資料正確無誤。否則，若資料「過時」，便不能反映實際情況，而致減低尋回動物的機會。本個案正可說明這個道理。

21. 本署亦認為，電話中心職員的表達方式，確實容易令投訴人誤會其後接聽的職員隸屬漁護署。本署相信，投訴人當時若得知有關職員實為電話中心職員，可能會即時要求直接聯絡漁護署。

漁護署

22. 對漁護署指，職員因狗帶被頸毛遮蓋而未能察覺該捕獲狗隻便是投訴人的報失狗隻，本署不能認同。根據職員 A 的供詞，她當日無須用手撥開狗隻的毛髮，已看見牠頸上掛著兩條如報失資料描述的狗帶。因此，本署相信，若其他職員曾用心觀察，早就可以認出狗隻。

23. 此外，本署亦不認同漁護署的評論，指事件純屬個別職員的溝通問題，與動物管理中心處理狗隻的程序無關。本署認為，溝通問題只是其中一個因素，真正導致投訴人的報失狗隻誤遭人道毀滅的原因，是該署處理捕獲及報失動物的程序有不足之處。

24. 本署發現，該署《處理捕獲流浪狗程序》內所載的流程表，只列出銷毀動物須符合的條件，卻沒有詳列職員在安排人道毀滅時應採取的各項程序細節，以確保將銷毀的動物並非報失的動物。正因為該署沒有向職員發放清晰指引，職員 B 才會罔顧出錯的風險，逕自影印職員 A 未完成的銷毀清單，去做核對的工作。

25. 本署亦發現，按照當時慣用的程序，負責草擬清單的職員 A，以及執行人道毀滅的獸醫均須在清單上簽署核實。但是，職員 B 卻無須簽署，而職員 A 則無須在場目睹人道毀滅的過程。結果，職員 A 只能於事後才發現職員 B 及獸醫沒有應她的要求，保留有關動物。

結論

26. 基於以上所述，申訴專員認為，對效率促進組的投訴**成立**。

27. 至於漁護署方面，申訴專員認為，這宗個案反映該署在處理報失動物及銷毀工作方面的機制，以及職員在執行這項工作的心態，均存在問題，有違愛護動物的宗旨。因此，投訴人對漁護署的投訴**成立**。

28. 正如漁護署解釋，不少狗隻在外形上相似，特徵亦不明顯，該署並不一定能成功為狗主尋回報失狗隻。因此，狗主確實有責任依照法例，為狗隻領取牌照。本署亦認同，若投訴人有按照法例，為狗隻領取牌照及植入晶片，該署應可根據電腦記錄，聯絡她領回狗隻，而這宗「誤殺」事件當可避免。

建議

29. 申訴專員建議漁護署：

(i) 澄清動物管理中心有關職員的工作範圍及程序。

(ii) 檢討現行銷毀動物前的準備工作，包括要求職員切實執行部門指引，在人道毀滅 24 小時前擬備清單給獸醫覆核，以及在銷毀動物前與獸醫作最後檢查。

(iii) 禁止職員在當值主任完成核對清單前，自行影印及使用任何未完成的清單。

(iv) 安排為所有進入動物管理中心的動物拍照，並把照片存放到中心的電腦，以方便當值主任隨時翻查，辨別和尋回報失動物。

(v) 盡快解決動物管理中心長期欠缺獸醫的問題。

(vi) 加強向狗主宣傳為狗隻植入晶片的重要性。

30. 申訴專員並建議漁護署及效率促進組：

(i) 重新檢討電話中心是否仍適宜繼續代表漁護署，回答市民有關報失動物的查詢。若決定維持現狀，電話中心便應主動向來電者提供動物管理中心的電話號碼，以便對方能直接查詢。

(ii) 漁護署若在接獲電話中心轉介報失個案後回覆市民，應盡快把回覆內容通知電話中心，以更新記錄。

(iii) 電話中心若發現有需要把來電轉駁至「負責接聽漁護署熱線的同事」，須向來電者清楚說明，以免對方誤會接聽轉駁電話的是漁護署職員。

申訴專員公署
二零零九年六月